

# Passage à la législature 2021-2026

—  
info'SCom 21 / 2020



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Service des communes SCom**  
**Amt für Gemeinden GemA**

## Remarques introductives

Le présent document, soumis préalablement à la Conférence des préfets, rappelle quelques dispositions légales et mentionne certaines opérations à prévoir au début de la nouvelle législature. A noter que celle-ci comporte des échéances échelonnées selon que les communes sont soumises aux élections anticipées, aux élections du renouvellement ordinaire ou aux élections reportées. L'année 2020 est en outre particulière en raison des changements induits par les mesures relatives à la pandémie de Covid-19 (cf. pt 1 ci-dessous).

L'aide-mémoire ne prétend pas à l'exhaustivité. Il est vivement recommandé de consulter les bases légales et de compléter l'un ou l'autre élément en fonction des besoins particuliers de chaque commune.

### 1. Dérogations à certains délais communaux dues à la pandémie de Covid-19

La pandémie de Covid-19 et les mesures prises pour l'affronter ont entraîné la suspension d'une partie de l'activité des institutions fribourgeoises. Les communes ont notamment dû annuler des scrutins populaires ainsi que des séances de leurs assemblées communales ou conseils généraux, sur décision de l'Organe cantonal de conduite. L'assouplissement progressif des mesures dès le mois de mai 2020 a permis une reprise de ces activités. Toutefois, le retard induit par cette situation exceptionnelle entraînait le dépassement de plusieurs délais imposés par la législation cantonale.

Afin de gérer les défis posés par cette situation, le Conseil d'Etat a adopté, le 3 juin 2020, une ordonnance modifiant temporairement certains délais relevant de la législation sur les communes ([RSF 821.40.52](#)). Dans le contexte du présent info'SCom, cette ordonnance concerne surtout l'introduction du conseil général et la modification des membres du conseil général ou du conseil communal (cf. pts 1.1 et 1.2 ci-après).

#### Introduction du conseil général

Les communes souhaitant introduire le conseil général pour la législature 2021-2026 pourront organiser le scrutin populaire jusqu'au 30 octobre 2020. Dans le cas où un recours sur ce point ne permettrait pas la tenue des élections générales en mars 2021, la ou les commune(s) concernée(s) seraient cependant amenées à reporter leurs élections à l'automne 2021. Le sujet est traité à [l'article 1](#) de l'ordonnance précitée.

#### Modification du nombre de membres du conseil général et/ou du conseil communal

Les communes souhaitant modifier le nombre de membres du conseil général ou du conseil communal auront-elles aussi un délai au 30 octobre 2020 pour l'approbation de cette modification par le législatif communal. Sur ce point également, si les décisions portant modification du nombre de membres d'une autorité communale ne seraient pas en force au moment où le Conseil d'Etat convoque les assemblées électorales en vue du renouvellement intégral des autorités communales de mars 2021, les communes concernées verraient leurs élections générales reportées à l'automne 2021. Le sujet est traité à [l'article 2](#) de l'ordonnance précitée.

## 2. Début de la législature

Selon une pratique bien établie, la législature débute avec l'assermentation des conseils communaux. Les dates sont fixées par les Préfets et sont communiquées aux communes par les Préfectures. A noter que les membres des conseils généraux sont également assermentés (art. 29a de la loi sur les communes [LCo, RSF 140.1]).

## 3. Constitution du conseil communal

Selon l'expérience des dernières législatures, les sièges des exécutifs communaux peuvent presque toujours être pourvus avant l'assermentation. A supposer que dans l'une ou l'autre commune tel ne soit pas le cas, le législateur a prévu une disposition régissant la constitution provisoire de l'exécutif. En effet, l'article 58a LCo prévoit que dans ce cas, le conseil communal se constitue sous la présidence du doyen d'âge. L'article 58a LCo prévoit d'autres modalités de la constitution provisoire.

Une fois le conseil communal constitué (définitivement), il convient d'adapter le règlement d'organisation du conseil communal et de le transmettre au Préfet et au Service des communes (art. 61 al. 4 LCo). Nous recommandons de se munir à cet effet de la dernière version du règlement-type disponible sur le [site de l'Association des communes fribourgeoises \(ACF\)](#) dont le lien se trouve également sur la page des règlements-types du site internet du [Service des communes \(SCom\)](#).

Après les élections, un rappel concernant les formulaires des données destinées à la [Banque de données ACom](#) (Annuaire des communes), à communiquer pour chaque personne élue, sera transmis aux administrations communales.

Pour la mise à jour du registre des intérêts prévu par la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf, RSF 17.5), le formulaire des données concernant les membres des *conseils communaux* contient les éléments utiles. Les dispositions légales topiques sont l'article 57a LCo et les articles 13 et 14 LInf.

## 4. Approbation des comptes 2020

Les comptes doivent être approuvés dans les cinq mois qui suivent la fin de l'exercice, soit, pour les comptes 2020, jusqu'au 31 mai 2021. Il serait judicieux que les comptes puissent être approuvés avant l'assermentation des nouveaux élus. Cette façon de faire éviterait à la commune de dépasser le délai légal, d'une part, et, d'autre part, de charger le nouveau conseil de présenter des comptes de l'exercice précédant son entrée en fonction.

Il est rappelé que pour les comptes de l'année 2019, le délai d'approbation était exceptionnellement prolongé jusqu'au 30 octobre 2020 (cf. [article 4](#) de l'ordonnance citée au pt 1). On peut supposer que les comptes 2020 ne feront pas l'objet d'une telle dérogation, sinon, les collectivités publiques locales en seront dument informées avant le printemps 2021.

## **5. Pour mémoire : introduction MCH2 et adaptation de la réglementation communale au sens large**

Les collectivités publiques locales du canton ont la possibilité d'introduire MCH2 pour l'année 2021 ou pour l'année 2022. L'année d'introduction choisie est à communiquer au SCom jusqu'au 30 septembre 2020 ([art. 77a](#) al. 3 du règlement d'exécution du 28 décembre 1981 de la loi sur les communes, RELCo, RSF 140.11). Le présent info'SCom se borne à renvoyer aux documents traitant en détail de ce sujet, à savoir [l'info'SCom 20-2020](#) et la page spécifique du SCom dédiée à [MCH2](#).

## **6. Séances constitutives des législatifs**

A la première séance du législatif, il convient de procéder à certains actes constitutifs, notamment à l'élection des commissions obligatoires relevant du législatif (cf. pt 8.2 ci-dessous). En ce qui concerne les délégations de compétences, les bases légales y relatives ont été modifiées (cf. pt 10 ci-dessous).

Pour les communes avec conseil général, il convient d'abord de constituer les organes propres au conseil général (présidence, bureau). En ce qui concerne l'introduction du conseil général, il est renvoyé au pt 1.1 ci-dessus.

Pour les communes avec assemblée communale, elles doivent en outre décider du mode de convocation des assemblées (cf. pt 7 ci-après). Selon la pratique, le mode de convocation pour la première séance de la législature est celui qui avait cours pour la législature précédente.

## **7. Mode de convocation des législatifs et mise à disposition des documents relatifs à l'ordre du jour**

Pour les communes avec assemblée communale, il est important de choisir, lors de la première séance, le mode de convocation (convocation individuelle ou circulaire tous ménages). A défaut de décision, c'est la convocation individuelle qui doit être appliquée (art. 12 al. 1<sup>bis</sup> LCo).

Les documents qui accompagnent les objets à traiter doivent être mis à disposition non seulement des citoyens, mais aussi du public et des médias, au secrétariat communal, au moins dix jours avant l'assemblée. Ils peuvent également être joints à la convocation (art. 5a RELCo) (NB : pour les communes avec conseil général, cette question est traitée par l'article 38 al. 4 LCo).

Enfin, il convient de relever que la LInf exige que les séances publiques, telles qu'une assemblée communale ou une séance de conseil général, soient annoncées au public (dates, heures, lieux et ordres du jour, art. 6 al. 2 LInf).

## **8. Commissions obligatoires**

### **8.1 Généralités**

Pour les commissions, la loi prévoit que les membres restent en fonction jusqu'à la reconstitution de celles-ci (art. 15<sup>bis</sup> al. 1 et 67 al. 4 LCo). Le mandat des membres sortants n'est dès lors pas terminé avec la fin de la législature communale, mais seulement avec la reconstitution de la commission

concernée. Ce principe vaut pour les commissions communales de manière générale, et pas seulement pour celles qui sont prévues par la loi.

De manière générale, il convient d'examiner si la réglementation communale prévoit des dispositions relatives aux commissions (p.ex. nombre des membres, etc.).

## 8.2 Les commissions à élire (en tout ou en partie) par le législatif

- > commission **financière** : il convient d'en fixer le nombre (au moins cinq membres s'agissant des communes et trois membres au minimum pour les autres collectivités publiques locales), à moins que le nombre de membres, égal ou supérieur à ces minima, soit déjà fixé dans un règlement de portée générale, et d'élire les membres, qui doivent être citoyens de la commune ou membres du conseil général ; l'info'SCom 20-2020 (cité au pt 5 ci-dessus) contient de plus amples renseignements sur la commission financière ;
- > commission des **naturalisations** : il convient d'en fixer le nombre (entre cinq et onze membres), à moins que celui-ci soit déjà fixé dans le règlement communal, et d'élire les membres qui doivent être citoyens de la commune, conformément à l'article 43 al. 1 de la loi du 14 décembre 2017 sur le droit de cité fribourgeois (LDCF, RSF 114.1.1) ;
- > commission **d'aménagement** : cette commission ne relève pas comme telle du législatif, mais la majorité de ses (au moins cinq) membres doit être élue par le législatif communal, comme le prévoit l'article 36 al. 2 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC, RSF 710.1).

## 8.3 Mode d'élection en assemblée communale ou au conseil général

Nous attirons l'attention sur le fait que les dispositions régissant l'élection intervenant au sein du législatif, dont notamment l'élection des commissions, font l'objet des articles 9 à 10 RELCo (cf. pt 2.1 de l'[info'SCom 10/2015](#)).

Les articles 9 à 10 RELCo sont directement applicables au renouvellement des commissions en 2021, nonobstant d'éventuelles dispositions dérogatoires qui subsisteraient encore dans un règlement du conseil général (les communes disposaient d'un délai jusqu'au 30 juin 2017 pour effectuer les adaptations nécessaires, cf. point 2.8 de l'info'SCom précité).

## 8.4 Les commissions obligatoires relevant de l'exécutif

Pour mémoire, les commissions prévues par la législation spéciale sont mentionnées ci-après avec l'indication de leur base légale, les autres informations relevant de ces commissions étant du ressort d'autres unités administratives de l'Etat :

- > commission d'aménagement : article 36 al. 2 LATeC ;
- > commission de l'énergie : article 27 de la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie (LEn, RSF 770.1)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 27 LEEn *Commissions communales de l'énergie*

<sup>1</sup> Les communes se dotent d'une commission consultative de l'énergie, qui peut être rattachée à une commission existante ou en constituer un élargissement.

<sup>2</sup> Des commissions régionales, remplaçant les commissions de plusieurs communes, peuvent être instituées par les communes concernées.

## 9. Délégués de la commune au sein des associations de communes

Pour le passage d'une législature à l'autre, les délégués des communes au sein des associations de communes sont soumis aux mêmes règles que les membres de commissions dans le sens qu'ils restent en fonction jusqu'à la désignation de leurs successeurs (cf. art. 115 al. 4<sup>bis</sup> LCo).

## 10. Délégations de compétences

Les bases légales pour les délégations de compétences de l'organe législatif à l'exécutif subissent un changement au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Pour cette raison, il convient de mentionner les deux régimes :

- > l'ancien droit (en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021), valable pour les délégations de compétence décidées par le législatif communal pour la législature 2016-2021 ;
- > le nouveau droit (en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021), valable pour les délégations de compétences incorporées dans le règlement des finances (RFin) et valables dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021, le début de l'entrée en vigueur du RFin étant toutefois défini par la commune.

### 10.1 Délégations de compétences selon l'ancien droit

Les éventuelles délégations de compétences arrivent à échéance à la fin de la législature communale, comme le précise l'article 10 al. 2 LCo dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020 y compris (cette version de la LCo étant appelée pour la suite de la présentation « aLCo »). Selon cette disposition, des délégations de compétence sont possibles dans les domaines visés par les lettres g à j de l'article 10 al. 1 aLCo et dans les limites fixées par le législatif. Il s'agit des domaines suivants :

- > l'achat, la vente, l'échange, la donation ou le partage d'immeubles, la constitution de droits réels limités et toute autre opération permettant d'atteindre un but économique analogue à celui d'une acquisition d'immeubles ;
- > les cautionnements et sûretés analogues, à l'exception des garanties fournies à titre d'assistance ;
- > les prêts et les participations qui ne répondent pas aux conditions usuelles de sécurité et de rendement ;
- > l'acceptation d'une donation avec charge ou d'un legs avec charge.

Pour conclure, il convient de citer l'article 10 al. 4 aLCo qui a la teneur suivante : « *L'assemblée communale peut déléguer au conseil communal, dans les limites financières qu'elle fixe, la compétence d'engager des dépenses entraînées par les ententes intercommunales au sens de l'article 108 de la présente loi. Le règlement d'exécution précise les modalités de la délégation de compétence. Celle-ci expire à la fin de la législature.* » Les modalités précisant la délégation de compétence dans ce domaine sont décrites à l'article 5 RELCo. A noter pour mémoire que l'article 5 RELCo est lui aussi abrogé à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

### 10.2 Délégations de compétences selon le nouveau droit

L'ancien droit ne prévoyait pas la possibilité d'octroyer des délégations de compétences financières comme telles. Le nouveau droit, à savoir la loi du 22 mars 2018 sur les finances communales (LFCo, [ROF 2018\\_021](#)) complète cette lacune ; en outre, il englobe également les délégations de compétences qui faisaient auparavant l'objet de décisions ad hoc pour la durée de la législature. Ces deux types de délégations de compétences font l'objet des pts 10.2.1 et 10.2.2 ci-après :

### 10.2.1 La délégation des compétences financières

La délégation des compétences financières est obligatoire (art. 67 al. 2, 1<sup>e</sup> phr. LFCo). Soit elle intervient dans le règlement des finances, soit ce sont les seuils par défaut qui s'appliquent (art. 33 al. 2 de l'ordonnance sur les finances communales, [OFCo](#), RSF 140.61). Les délégations de compétences financières sont valables aussi longtemps que la base réglementaire n'est pas modifiée.

### 10.2.2 La délégation d'autres compétences décisionnelles

La délégation facultative de certaines compétences, notamment en matière immobilière, est réglée à l'article 67 al. 2, 2<sup>e</sup> phr. LFCo. Cette disposition prévoit que le législatif peut également déléguer au conseil communal des compétences dans les matières énumérées aux lettres j à o de l'alinéa 1 de l'article 67 dans les limites qu'il fixe. Ces attributions sont libellées de la manière suivante :

- j) elle [l'assemblée communale] décide de l'achat, de la vente, de l'échange, de la donation ou du partage d'immeubles, de la constitution de droits réels limités et de toute autre opération permettant d'atteindre un but économique analogue à celui d'une acquisition ou d'une aliénation d'immeubles ;
- k) elle décide de la délégation de tâches à un tiers entraînant des dépenses nouvelles ;
- l) elle décide des conventions liant la commune à un tiers et entraînant des dépenses nouvelles ;
- m) elle décide des cautionnements et autres garanties ;
- n) elle décide des prêts et des participations qui ne répondent pas aux conditions usuelles de sécurité et de rendement ;
- o) elle décide de l'acceptation d'une donation avec charge ou d'un legs avec charge ;

Les communes qui voudront prévoir des délégations de compétences dans un ou plusieurs des domaines susmentionnés sont désormais tenues de les prévoir dans le règlement des finances (RFin). Le [règlement-type](#) des finances (RFin, No 021.0) prévoit un article (art. 10) à ce sujet.

A noter que [l'article 100 LCo](#) contient des prescriptions supplémentaires pour les ventes d'immeubles réalisées par des communes (prix minimal et mode de vente). L'article 10 du RFin-type contient des suggestions y relatives.

Dès le moment où des délégations de compétences concernant les domaines des lettres j à o de l'article 67 al. 1 LFCo sont inscrites dans le RFin et que celui-ci entre en vigueur, elles remplaceront les délégations de compétence figurant éventuellement dans une décision du législatif prise au début de la législature 2016-2021 et leur validité durera aussi longtemps que le RFin reste inchangé sur ces points (elles ne deviendront donc pas caduques avec la fin de la législature 2021-2026, contrairement à la règle qui prévalait auparavant).

## 10.3 Pour mémoire : délégations de compétences relatives à des taxes

Les délégations de compétences contenues dans les règlements relatifs à des taxes demeurent valables ; elles ne sont pas limitées à la législature en cours, ni selon l'ancien ni selon le nouveau droit et ne doivent donc pas être renouvelées.

Seule la base légale change : article 10 al. 3 aLCo selon l'ancien droit, et article 67 al. 3 LFCo selon le nouveau droit au 1<sup>er</sup> janvier 2021, ce qu'il conviendra d'adapter, le cas échéant, dans les règlements communaux concernés à la prochaine occasion.

#### **10.4 Application aux autres collectivités publiques locales**

Alors que l'ancien droit ne s'appliquait qu'aux communes, le nouveau droit (pour rappel, celui au 1<sup>er</sup> janvier 2021) s'applique également aux autres collectivités publiques locales, à savoir également aux associations de communes, aux établissements communaux dotés de la personnalité morale, aux agglomérations et aux bourgeoisies (cf. art. 2 al. 2 LFCo).

Les compétences des organes législatifs de ces entités sont ainsi les mêmes que celles de l'assemblée communale ou du conseil général. Il en va de même pour les possibilités de déléguer des compétences à l'organe exécutif.

Le pt 10.2 ci-dessus s'applique dès lors par analogie aussi aux associations de communes, établissements communaux dotés de la personnalité morale, agglomérations et bourgeoisies (à l'exception de l'article 100 LCo sur la vente d'immeubles, car cet article n'est applicable qu'aux communes).

### **11. Pour mémoire : loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf)**

En ce qui concerne la LInf dans son ensemble, [l'info'SCom 5/2011](#) spécifique est à disposition des communes.

**Service des communes SCom**

Rue de Zaehringen 1, Case postale, 1701 Fribourg  
[www.fr.ch/scom](http://www.fr.ch/scom)

**Amt für Gemeinden GemA**

Rue de Zaehringen 1, Postfach, 1701 Freiburg  
[www.fr.ch/gema](http://www.fr.ch/gema)

—